



L'évaluation du RMI : la simplification de la démarche et ses enjeux

Jacques Bouchoux, Yvette Houzel, Jean-Luc Outin

► To cite this version:

Jacques Bouchoux, Yvette Houzel, Jean-Luc Outin. L'évaluation du RMI : la simplification de la démarche et ses enjeux. 2005. halshs-00194683

HAL Id: halshs-00194683

<https://shs.hal.science/halshs-00194683>

Submitted on 7 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**L'évaluation du RMI : la simplification
de la démarche et ses enjeux**

Jacques BOUCHOUX, MATISSE

Yvette HOUZEL, MATISSE

Jean-Luc OUTIN, MATISSE

2005.38

L'évaluation du RMI : la simplification de la démarche et ses enjeux

Journées de la Société française d'Évaluation
Université de Bordeaux 2
(20 et 21 septembre 2004)

Jacques Bouchoux*, Yvette Houzel**, Jean-Luc Outin***
Matisse (UMR 85-95)
Maison des Sciences économiques
106 boulevard de l'Hôpital
75013 Paris

Résumé : L'analyse des travaux d'évaluation du RMI permet de distinguer deux approches principales. La première, pluraliste dans ses objectifs et ses méthodes, s'étend des travaux de la commission nationale d'évaluation jusqu'au milieu des années 90. En dépit de ses apports réels concernant la connaissance des phénomènes de pauvreté, cette approche a eu peu d'incidences pratiques. La seconde conception qui se développe à partir du milieu des années 90 est liée aux préoccupations financières engendrées par l'augmentation importante du nombre de bénéficiaires. En privilégiant des indicateurs simples d'efficacité et des méthodes issues de l'économétrie, elle apparaît plus restrictive dans ses investigations. Cependant, ses préconisations opérationnelles en termes d'action publique ont contribué à modifier le dispositif initial, en esquivant la question centrale de la pluralité de ses fonctions.

Mots clés : Evaluation, revenu minimum, politique publique, méthodes quantitatives, méthodes qualitatives.

What links between the evaluation models for RMI and the policy decisions?

Abstract: This paper analyses the different evaluation programs which have been conducted since the beginning of the minimum income policy in 1989. It's aimed at interpreting the links between the evaluation models and the policies. Two approaches can be highlighted; the first one, that we can call "pluralistic approach" started with the early works of the national evaluation committee until the mid-90's and combined many purposes and procedures. Despite the extensive knowledge gained about the problems of poverty, it led to very few public decisions. The second approach initiated in the mid-90's resulted from the rising cost of the policy of minimum income due to the increasing number of beneficiaries. By focusing on simple indicators of efficiency and using econometric methods, the analysis appears more restrictive but it led to policy decisions which deeply modified the minimum income policy.

Keywords : Evaluation, minimum income, public policy, quantitative methods, qualitative methods

JEL Classification: I3, I32, I38

* Jacques.Bouchoux@univ-paris1.fr
** Yvette.Houzel@univ-paris1.fr
*** Jean-Luc.Outin@univ-paris1.fr

Ainsi que le soulignent les spécialistes de l'évaluation, la pratique évaluative s'est développée pour plusieurs raisons (C S E, 1996). La crise de légitimité de l'action publique et les contraintes budgétaires accrues dans un contexte de croissance économique ralentie, la complexité institutionnelle liée au double mouvement de décentralisation de l'Etat et de construction européenne, le mouvement général de modernisation et de responsabilisation des agents publics qui requiert la compréhension des modes opératoires et des finalités de l'action, sont les aspects les plus fréquemment mentionnés.

Face à des pratiques diverses à travers lesquelles l'administration cherche à recueillir des éléments de connaissance sur son action, l'évaluation revêt des traits spécifiques. En premier lieu, elle cherche à mesurer les effets observés d'une intervention et à en comprendre les logiques de fonctionnement. Cette dimension cognitive n'est pas simplement affaire de techniques permettant de collecter les données appropriées. Elle est dépendante des cadres d'analyse posés dont on sait la diversité dans le champ des sciences sociales. En deuxième lieu, l'évaluation est normative puisqu'elle doit aider le commanditaire à formuler un jugement sur l'action entreprise que ce soit sur l'atteinte de ses objectifs, son adéquation au problème traité ou encore son efficacité et son efficience. La question posée ici est celle de la confrontation des points de vue à laquelle l'évaluation devrait contribuer. Dans ce sens celle-ci doit favoriser leur élaboration et leur expression. En troisième lieu, la dimension instrumentale de l'évaluation n'est pas à négliger. Elle pose des problèmes complexes de rapports entre connaissance et action. A l'évidence celle-ci ne se déduit pas de celle-là, non seulement parce qu'elles s'inscrivent toutes deux dans des temporalités différentes, mais surtout du fait de la dimension éminemment politique de l'action publique. Cependant, l'évaluation, qu'elle soit ex-post, ex-ante ou concomitante, n'est pas sans influencer la prise de décision. A travers le choix des questions posées, des grilles d'analyse retenues, etc. l'évaluation contribue à l'élaboration de représentations qui vont orienter le décideur.

En resituant quelques jalons qui ont marqué l'évaluation du RMI et les modifications du dispositif, on retrouve ces éléments de débat autour de l'évaluation et de ses usages. La création en 1989¹ d'une commission indépendante chargée de l'évaluation du RMI a constitué une innovation importante au moins sur le plan institutionnel. Les pouvoirs publics, en votant une loi pour une durée déterminée et en conditionnant son renouvellement à son évaluation ont souhaité introduire de nouvelles pratiques de gestion dans les politiques sociales. Le rapport d'évaluation² a été d'ailleurs repris lors du débat parlementaire précédant le vote de la seconde loi en 1992 même si l'influence de l'évaluation du RMI fut fort modeste³. Nous qualifions de « pluraliste », la conception de l'évaluation du RMI qui a prévalu au début de la période et qui a été marquée schématiquement par une approche multidimensionnelle des problèmes de pauvreté impliquant une pluralité de critères d'appréciation du dispositif. Nous verrons dans un premier temps comment cette conception s'est concrétisée par une certaine profusion des recherches et travaux et par une réflexion sur les méthodes et les outils mis au point. Le faible degré d'appropriation des résultats par les pouvoirs publics et l'augmentation soutenue des bénéficiaires du RMI sur la période 1989-1995 ont entraîné le déclin de cette

¹ Décret du 06/09/1989.

² *RMI : le pari de l'insertion*. Rapport de la commission présidée par Pierre Vanlerenberghe. La Documentation française, 1992.

³ « La DIRMI et l'évaluation : attentes et inquiétudes, Bertrand Fragonard », in *L'évaluation des politiques sociales : objectifs et moyens*. Sous la direction de B. Delage. Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine 1996.

conception « pluraliste » au profit de travaux d'évaluation dont le critère principal sinon exclusif d'appréciation est la recherche d'une sortie du dispositif vers l'emploi marchand. Nous montrerons dans un deuxième temps quels changements cette évolution a entraînés aussi en termes de méthodes.

1 La démarche globale de la première évaluation

Elle est issue d'un contexte particulier qui modèle les études et les travaux de la période et justifie cette démarche pluraliste. Nous en rappelons ici quelques éléments avant de préciser ses spécificités.

1.1 Eléments de contexte

L'évaluation, outil de revalorisation de l'action politique

Les travaux de la commission d'évaluation du RMI s'inscrivent dans un vaste programme dit de « Renouveau du service public » correspondant à un contexte politique et administratif favorable à l'évaluation et marqué par l'arrivée de M. Rocard comme Premier ministre. Ce contexte favorable est certainement à relier à la plus grande complexité des politiques publiques, notamment celles, comme le RMI, qui s'appliquent dans un cadre décentralisé nécessitant une multiplicité d'acteurs et un besoin de coordination mais témoigne aussi de l'influence exercée par les suites politiques données au rapport Viveret⁴. Représentant de la « deuxième gauche » qui entend mobiliser la « société civile » P. Viveret développe l'idée que l'évaluation doit mesurer l'efficacité d'une politique tout en se défiant des éventuelles dérives technocratiques. L'évaluation n'est donc pas seulement une démarche de nature scientifique obéissant à une pure logique d'expertise mais également un instrument au service d'une finalité politique. Il s'agit à la fois de responsabiliser les agents publics impliqués dans la mise en œuvre d'une politique et d'alimenter plus largement le débat démocratique pour porter un jugement sur l'efficacité de l'action publique.

L'inadaptation de la protection sociale face à la progression du chômage

Pour saisir l'orientation des travaux d'évaluation, il convient de replacer le RMI dans l'architecture de la protection sociale existante à la fin des années 80. Celui-ci est venu compléter tardivement un ensemble de minima sociaux catégoriels de lutte contre la pauvreté⁵. Dans un système assurantiel, comme le système français, la création de minima sociaux a eu la fonction de combler les failles de la protection sociale. En ce sens, le RMI a d'abord été le « dernier maillon dans la lutte contre la pauvreté »⁶ et un révélateur de l'inadaptation de la protection sociale ; il interroge ses fondements et ses limites dans la mesure où il rompt avec la notion de revenu de remplacement et pose le principe d'un revenu universel pour tout individu dans le besoin.

Ce sont les tensions sur le marché du travail qui ont contribué à mettre à mal le système de protection sociale et à en révéler ses lacunes. Les difficultés économiques persistantes des

⁴ P. Viveret : *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris 1989.

⁵ M.-T. Join-Lambert rappelle que ces minima constituent des prestations qui se distinguent des prestations assurantielles et des prestations d'aide sociale. *Politiques sociales*, M.-T. Join-Lambert, PFNSP et Dalloz 2^e édition, 1997.

⁶ M. Villac, « Le RMI, dernier maillon dans la lutte contre la pauvreté », *Économie et Statistique*, n° 252 mars 1992.

années 80 se sont traduites simultanément par une progression de la précarité des emplois offerts, par la progression du chômage des jeunes, les reléguant dans des positions d'attente et par l'augmentation de la durée du chômage des autres actifs.

Les transformations sur le marché du travail et les insuffisances de la protection sociale ont contribué à accroître les situations de pauvreté. Les dénombrements de ces situations et les formes qu'elles recouvraient, toujours difficiles à appréhender car fonction des seuils retenus n'en révélaient pas moins une augmentation significative des populations pauvres⁷. Ainsi, le rapport du CERC (1988)⁸ estimait (en utilisant l'enquête emploi de l'INSEE) à 400 000 les ménages pauvres ne bénéficiant ni de revenu d'activité ni de revenus sociaux et soulignait qu'il existait par ailleurs une incertitude sur le niveau de protection sociale de 750 000 autres.

1.2 Le cadre de la politique

Les objectifs : aider sans désinciter

Face à la progression du chômage et des situations de pauvreté, les réflexions se sont orientées vers la mise en place d'un revenu minimum garanti assurant aux personnes un minimum de ressources mais en s'attachant plus particulièrement aux éventuels effets sur les comportements des individus sur le marché du travail.

Les différentes approches économiques du revenu minimum hésitent en effet souvent entre l'inconditionnalité du versement d'une allocation pour venir en aide aux plus démunis et l'exigence d'une contrepartie notamment en travail que l'on doit demander au bénéficiaire⁹.

La forme prise par le RMI résulte également d'une démarche plus empirique construite sur la base d'une série de rapports publiés dans les années 80 et de la mise en place d'expériences de revenu minimum dans certaines collectivités locales. Dès 1981, le rapport de G. Oheix¹⁰, renonçant à porter un jugement sur les pauvres, pointait de nouvelles formes de pauvreté, résultats de la dégradation de la situation économique et plaidait pour la mise en œuvre d'un minimum de soutien social.

Progressivement à l'initiative de quelques collectivités locales ont été institués des systèmes de revenu minimum garanti qui ont permis d'expérimenter plusieurs variantes et mis en évidence la difficile question des contreparties exigibles. Dans plusieurs de ces expériences¹¹, des contreparties ont été demandées pour percevoir la prestation correspondante en engageant les bénéficiaires dans le cadre d'un contrat plus ou moins formalisé comportant des obligations (recherche d'emploi, suivi d'un stage, adaptation du comportement...).

Ainsi, un consensus social et politique s'est progressivement instauré pour considérer que l'engagement réciproque du bénéficiaire et de la collectivité dans une démarche d'insertion constituait la contrepartie au versement d'une allocation monétaire. Le vote de la loi de 1988 à la quasi-unanimité des parlementaires traduit politiquement ce consensus même si ce dernier synthétise des compromis ambigus sur les notions d'insertion, de contreparties, de contrat et d'engagement de la collectivité.

⁷ À l'exception notable de Serge Milano qui estimait que la pauvreté absolue régressait. S. Milano, *La pauvreté absolue*, Hachette 1988.

⁸ « Protection sociale et pauvreté : protection légale et expériences locales de revenu minimum garanti. » *Document du CERC*, n° 88, 1^{er} trimestre 1988.

⁹ M.-A. Barthe, Le traitement du rapport au travail dans les différents revenus pour les pauvres, *Note de travail*, 1991.

¹⁰ G. Oheix, *Contre la précarité et la pauvreté : 60 propositions*. Paris, février 1981.

¹¹ Protection sociale et pauvreté, *op.cit.*

La mise en œuvre du dispositif

La montée en charge du dispositif a été très rapide puisque le nombre de bénéficiaires directs est passé de 407 000 fin 1989 à 582 000 fin 1991, révélant « *des populations inconnues des services sociaux et qui étaient exclues, de fait ou de droit, de toute forme de protection sociale. Il a ainsi contribué à rendre visible l'extrême pauvreté* »¹². Les populations bénéficiaires décrites dans le rapport de la commission sont plutôt jeunes, sans charge de famille et sont essentiellement des demandeurs d'emploi alors même qu'il était attendu des populations plus proches de la pauvreté traditionnelle.

L'ambition de la Commission, on le sait, était grande et elle a mis en place un dispositif très important aussi bien dans son *modus operandi* que sur son objet. Les thèmes d'intérêt, sous couvert de la volonté de préparer la discussion parlementaire de 1992 et d'informer les décideurs de l'ensemble des effets de la loi compte tenu des objectifs, des attentes et des moyens mis en œuvre, sont multiples, très variés.¹³ On peut donner, sans être exhaustif, quelques exemples des questions traitées à la demande de la Commission :

-à propos des bénéficiaires sont abordés le repérage quantitatif (qui sont les bénéficiaires du RMI, combien sont-ils, qui sont les exclus, quels profils ont les sortants... ?), des problèmes plus qualitatifs (les trajectoires avant ou dans le RMI mais aussi les modifications des conditions de vie au sens large -de ressources, de droits sociaux ou de bien-être, les types de sorties).

-à propos du dispositif sont traitées des questions relatives à ses modalités de fonctionnement tant dans les formes de sa mise en application (décisions réglementaires, définition des acteurs et types de responsabilité) que dans les pratiques nouvelles induites par le dispositif (dans le domaine du travail social ou de l'insertion professionnelle, dans les collaborations nécessaires ou souhaitables, dans la localisation des actions...). Il faut ajouter que si de longs développements sont consacrés à la façon dont se déroule la procédure d'attribution du RMI (circuit de la demande, instruction, intervenants, délais...) ainsi qu'aux problèmes qu'a posés cette procédure (calcul des ressources, obligation alimentaire, forfait logement, indus, cas des populations particulières : non salariés, agriculteurs, résidents des DOM...), en revanche les aspects financiers de la mesure n'apparaissent pas cruciaux. Autrement dit, l'un des volets importants de l'évaluation concerne le domaine de la connaissance, l'appropriation et la mise en route d'un dispositif de politique sociale, considéré comme complexe et difficile (la complexité tenant aussi bien à la multiplicité des acteurs impliqués qu'aux modes touffus de détermination de l'allocation et du bénéficiaire).

Des thèmes plus généraux d'investigation concernent

-le RMI dans le système de protection sociale avec par exemple l'étude des liens entre RMI et autres minima sociaux,

-les conceptions de l'insertion qui ont été à la source de la diversité des pratiques territoriales ou institutionnelles,

-les conditions des partenariats institutionnels, la question de la mobilisation des acteurs ou celle de la représentation de la pauvreté et du RMI dans l'opinion.

La première évaluation du RMI s'est ainsi articulée aussi bien autour de thèmes philosophiques, sociologiques, politiques et gestionnaires qu'institutionnels. Les débats

¹² *RMI, le pari de l'insertion*, Tome 1, page 19.

¹³ On rappelle les quatre axes, RMI et lutte contre la pauvreté, RMI et protection sociale, RMI et insertion, logiques institutionnelles et solidarités, tels qu'ils sont définis par la Commission, *op. cit.*, p. 67 *sq.*

d'ordre économique sur les transformations du marché du travail ou sur la cohérence des politiques économiques n'en constituent pas une préoccupation essentielle.

1-3 Les méthodes

La multiplicité des questionnements dans cette première période justifie le recours à une pluralité de méthodes. Les orientations d'analyse de la commission d'évaluation portent à la fois sur la prestation RMI en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté, sur l'accès aux droits sociaux, sur l'insertion par l'intermédiaire de la procédure contractuelle et sur les attitudes et formes de mobilisation des différents acteurs locaux¹⁴. La préoccupation principale est de disposer d'une information la plus globale possible afin « d'appréhender les effets de la loi sur l'évolution de la situation des bénéficiaires » (rapport d'évaluation, 1992).

Cette démarche « compréhensive » (i.e. de connaissance du dispositif, des processus et des acteurs) implique d'utiliser une gamme variée d'outils quantitatifs et qualitatifs appartenant aux méthodes classiques des sciences sociales.

Dans cette perspective, trois types de travaux ont été conduits, afin de combiner statistique descriptive et analyse sociologique des pratiques. On note d'abord le recours aux données statistiques nationales issues de la gestion du dispositif tant du point de vue de la prestation (Caf, Msa) que de l'insertion (Anpe, ministères). La mise en place d'un module de coordination statistique et l'élaboration d'un dictionnaire des sources statistiques sur le RMI attestent l'intérêt et la difficulté d'utiliser ce type de données pour l'évaluation, du fait de leur formalisation selon des règles propres à chaque gestionnaire. Ainsi, par exemple, la notion d'allocataire renvoie à des individus isolés ou en couple, avec ou sans enfant ; la notion de demandeur d'emploi correspond à des individus considérés isolément ; de même, selon le mode d'actualisation des fichiers administratifs, la prise en compte du temps pour caractériser les transitions est ou non possible ; enfin, les ressorts territoriaux d'intervention différents engendrent un fractionnement de l'information ce qui entrave, notamment, l'appréhension des mobilités géographiques.

De manière plus originale, des enquêtes permettant de mesurer l'importance de certaines caractéristiques et à décrire des comportements, des pratiques et des opinions ont été lancées. De plus, afin de suivre la situation des bénéficiaires du RMI sur une certaine période, ces enquêtes ont été fondées sur deux panels permettant de collecter des informations de nature quantitative et qualitative. Le premier panel (panel Crédoc) a été constitué d'un échantillon initial de près de 2 000 ménages représentatifs de la population bénéficiaire au niveau national et déroulé en quatre vagues étalées entre juin 90 et décembre 1991. Outre l'ampleur des phénomènes d'attrition qui ont rendu délicate l'interprétation de certaines observations - l'amélioration de l'état de santé observé est-il dû à l'impact du dispositif ou à la disparition des bénéficiaires les plus en difficulté -, le temps nécessaire aux questionnements successifs a dépassé le temps de l'évaluation proprement dite. Le second panel (panel Cerc) est fondé sur une approche qualitative puisqu'il a permis d'interroger 1 800 bénéficiaires répartis entre 9 départements. Son apport a été de fournir un éclairage sur l'incidence du contexte tant socio-économique qu'institutionnel dans la mise en œuvre et les effets observés du dispositif, au-delà des caractéristiques individuelles.

Enfin, des études de nature qualitative, à travers notamment la réalisation de monographies de nature diverse, ont permis d'introduire dans l'évaluation les pratiques des acteurs institutionnels ou encore de caractériser la pluralité des logiques d'usage du RMI par les bénéficiaires à partir d'enquêtes fondées sur les récits de vie.

¹⁴ *RMI, le pari de l'insertion, op. cit.*, p. 68.

Ces travaux ont été complétés de deux manières. D'une part des séminaires organisés par la Commission d'évaluation et réunissant des administrations, des associations et des chercheurs ont permis la discussion d'analyses présentées par des chercheurs et des praticiens sur des thèmes particuliers (l'insertion professionnelle en entreprise, les publics exclus du RMI, l'insertion par le logement, l'implication des associations dans le dispositif, etc.). D'autre part, à travers des auditions d'acteurs directement impliqués et des déplacements sur le terrain, la Commission a pu enrichir sa perception des difficultés et des effets décelés par les travaux de nature plus scientifique.

Cette pluralité des approches n'a pas été sans produire des effets importants. D'une part, à travers la masse des informations collectées, leur hétérogénéité et leur mise en discussion assez systématique, la Commission « *a dégagé une somme de connaissances sur la pauvreté et les politiques de lutte contre l'exclusion, qui n'a pas d'équivalent antérieur* »¹⁵. Il faudra ensuite attendre la mise en place de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour que des études de nature quantitative ou qualitative apportent ces éclairages diversifiés, si l'on met à part les travaux réalisés dans le cadre du Conseil Economique et social, au cours des années 90. D'autre part, ces approches multiples ont contribué à mettre en évidence la complexité des effets du dispositif du fait de la diversité des populations touchées (tant du point de vue des caractéristiques individuelles que des trajectoires antérieures), du jeu des acteurs et des effets de contexte, etc. Enfin, ces approches diversifiées ont alimenté la réflexion méthodologique et contribué à l'élaboration d'indicateurs relatifs à l'efficacité d'une politique sociale tels que le « taux de sortie du dispositif » ou le « taux d'accès à l'emploi » qui peuvent recouvrir des situations multiples (Afsa, Poubelle, 1992)¹⁶.

2 Une simplification progressive de l'évaluation

Au cours des années 90, le RMI paraît être confronté à une situation paradoxale : d'une part, les interrogations sur son efficacité sont plus nombreuses, tant du point de vue des bénéficiaires qui participent à différents mouvements sociaux pour obtenir une revalorisation de l'allocation que du point de vue des experts et des politiques qui, sans remettre en cause son existence, pointent sa difficulté à organiser des transitions. D'autre part, les appréciations émises se fondent sur une approche plus limitée : elles découlent soit de procédures d'évaluation menées par les corps de contrôle et privilégient alors les indicateurs physico-financiers et les observations locales partielles, soit d'analyses économiques fondées sur des méthodes particulières (cas-types, microsimulation) qui s'attachent à un aspect particulier des dynamiques d'insertion. D'ailleurs, le CGP lui-même, lorsqu'il lance une série de travaux sur les minima sociaux vise à sérier le questionnement autour des relations entre les bénéficiaires et le marché du travail. Sans doute, les travaux d'enquêtes représentatives ayant un questionnement plus large n'ont pas entièrement disparu, comme l'atteste le lancement, au niveau national, de travaux conduits soit sur les entrants au RMI, par le Crédoc soit sur les sortants, par l'Insee.

2.1 Les changements contextuels

Les craintes financières

¹⁵ RMI, le pari de l'insertion, op. cit.

¹⁶ Vincent Poubelle, « Près d'un million de personnes sont passées par le dispositif du RMI en trois ans. », *Économie et Statistique*, n°252 mars 1992 et Cédric Afsa, « Le revenu minimum d'insertion : une prestation d'accompagnement ? », *Économie et Statistique*, n° 252 Mars 1992

Les transformations de l'évaluation du RMI accompagnent l'évolution de la perception du dispositif et de la conjoncture¹⁷. Un des moments importants est marqué par un rapport de la Cour des Comptes. Publié en 1995¹⁸, dans un contexte marqué par une forte progression des bénéficiaires du RMI sur la période 1992-95¹⁹, il consacre les préoccupations gestionnaires et administratives des pouvoirs publics ainsi que les inquiétudes suscitées quant à l'évolution du RMI. Ce sont en effet les craintes d'une dérive financière qui focalisent l'analyse du RMI et qui amènent à s'interroger sur les limites et les insuffisances du dispositif.

Au milieu des années 90, le lien entre progression du nombre de bénéficiaires du RMI et chômage non indemnisé est établi. Une enquête par questionnaire menée par le CREDOC²⁰ en 1995 sur les nouveaux arrivants au RMI montre ainsi que ces allocataires, quand ils étaient au chômage avant de bénéficier du RMI étaient dans deux tiers des cas des chômeurs non indemnisés. Les changements intervenus dans les règles d'indemnisation du chômage²¹ sont responsables de cette situation mais, tout du moins au niveau institutionnel, les conséquences ne sont pas véritablement tirées en ce qui concerne le système de protection sociale

C'est donc essentiellement à une critique « interne » au dispositif auquel le rapport se livre tant en ce qui concerne la gestion des droits que l'efficacité des dispositifs d'insertion ou l'articulation entre allocation et contrat d'insertion. L'objectif implicite de ces critiques est d'analyser les raisons pour lesquelles les flux de sortie du dispositif vers l'emploi demeurent faibles.

Le débat sur l'accompagnement

La peur d'une dérive de l'allocation RMI vers une simple prestation d'assistance versée sans contrepartie oriente les réflexions du rapport de la Cour des Comptes vers la recherche d'une maîtrise comptable passant d'abord par le contrôle renforcé de la situation des bénéficiaires tant en ce qui concerne les ressources déclarées²² qu'en ce qui concerne la réalité de leur situation familiale. La crainte de la fraude au RMI, thème récurrent vis-à-vis de toutes les prestations d'assistance implique l'application des procédures de suspension/radiation prévues par la loi, ce qui suppose l'augmentation du nombre des contrôles et de leur fréquence.

Elle nécessite ensuite et surtout une connexion plus grande entre l'attribution de l'allocation et le respect de la procédure contractuelle. Or, en 1995, le taux de contractualisation est encore faible et n'a pas significativement augmenté depuis les constats effectués par la commission d'évaluation. De plus, la contractualisation est toujours aussi disparate entre les différents départements et à l'intérieur d'un même département. Enfin, le contrat quand il est signé est relativement peu engageant et son contenu peut recouvrir des formes peu contraignantes de suivi.

Ces insuffisances ont pour conséquence de remettre en cause le dispositif originel et de faire glisser davantage le RMI vers une prestation d'assistance. Pour partie, les dysfonctionnements dans la procédure contractuelle sont attribués à la lourdeur administrative et/ou à la faible mobilisation des acteurs locaux chargés de l'insertion mais pour une autre partie elle résulte

¹⁷ Comme M. Legros nous en a fait la remarque, après le rapport de la commission d'évaluation, il n'y a pratiquement plus eu de commande publique concernant le RMI pendant quelques années.

¹⁸ Cour des Comptes, Rapport au Président de la République, 1995

¹⁹ Le nombre de bénéficiaires passe de 582 000 fin 1991 à 946 000 fin 1995, soit une augmentation de plus de 60 %.

²⁰ *Les nouveaux arrivants au RMI : profils, parcours antérieurs, rapports à l'emploi et à la famille*, Isa Aldeghi. Rapport du CREDOC, 1996.

²¹ La réforme de 1992 durcit les conditions d'ouverture des droits et réduit les prestations servies.

²² Les allocataires doivent produire une déclaration trimestrielle des ressources (DTR) servant de base au calcul de l'allocation différentielle.

du non-respect des engagements de l'allocataire et de l'absence de sanction qui en résulte. Face à ce constat d'échec, la Cour des Comptes préconise, un lien plus strict entre versement de l'allocation et engagement contractuel quitte à dispenser de contrat les personnes en situation d'attente d'une autre prestation sociale ou celles pour qui le RMI vient compléter la faiblesse de leurs revenus. Dans les engagements réciproques que le contrat institue entre la société et l'allocataire, c'est davantage du côté de l'allocataire et du rappel de ses devoirs vis-à-vis de la société qu'une exigence de contrepartie est demandée.²³

2.2 Les nouveaux aspects de l'évaluation

Ces éléments conduisent à focaliser l'appréciation du dispositif en fonction d'objectifs restreints et en utilisant de nouvelles méthodes. Du point de vue des indicateurs utilisés, deux d'entre eux sont particulièrement sollicités.

Le « taux de sortie » comme critère d'efficacité

La question de l'évaluation de l'efficacité du dispositif se polarise de plus en plus au milieu des années 90 sur le « taux de sortie » considéré comme un indicateur pertinent d'efficacité, même si cette notion demeure floue, recouvre des situations diverses (accès à d'autres prestations, changements familiaux, etc.) et ne permet pas d'appréhender véritablement la qualité de l'insertion professionnelle (caractéristiques des emplois repris, phénomènes de récurrence, etc.). Les sortants sont plus souvent jeunes et ont une ancienneté de présence moins importante que ceux qui restent dans le dispositif²⁴. Ces derniers ont plus souvent des difficultés d'ordre social (santé, situation familiale, etc.) attestant leur éloignement du marché du travail. Par ailleurs, ceux qui ont retrouvé un emploi n'ont pas nécessairement signé un contrat²⁵. Enfin, ceux qui ont eu accès à l'emploi ont bénéficié des différentes formes d'aides à l'emploi de la politique de l'emploi et notamment de l'accès aux emplois non marchands. Cependant, en l'absence d'une reprise durable, les taux de sortie vers l'emploi ne pouvaient être que le parent pauvre de l'insertion.

L'impulsion donnée par les travaux de la commission d'évaluation a permis une meilleure connaissance des populations en situation de pauvreté notamment dans leur diversité ainsi que dans leurs trajectoires²⁶ mais la représentation du Rmiste comme personne exclue, éloignée du marché du travail continue d'alimenter le débat public²⁷.

Le taux de contrat comme critère de pertinence

Le contrat d'insertion symbolise une des originalités du RMI en donnant au dispositif un aspect dynamique dans la mesure où il engage la collectivité représentée par le travailleur social et le bénéficiaire dans une démarche d'insertion. Cette démarche se conçoit comme une réponse au processus d'exclusion et illustre les nouveaux référents sur lesquels reposent les politiques sociales depuis la fin des années 80 axées sur la personnalisation et la territorialisation de ses interventions. La contractualisation, tout du moins dans son principe,

²³ *Le revenu minimum d'insertion : une dette sociale*, sous la direction de R. Castel et J.-F. Laé, coll. « Logiques sociales », L'Harmattan 1992.

²⁴ « La spirale du RMI », *Recherches et Prévisions*, n° 41 septembre 1995. Étude réalisée au cours de l'année 1993.

²⁵ Isa Aldeghi, *op. cit.*

²⁶ « Depuis une décennie, que nous ont appris les données longitudinales à propos de la pauvreté en France ? Une première synthèse. » J.-C. Ray, B. Jeandidier in *Les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail*. 10^{es} journées d'études Cereq, CNRS, 2003.

²⁷ *L'exclusion, l'état des savoirs*, sous la dir. de S. Paugam, La Découverte, 1996

part d'un ajustement entre une demande d'insertion représentée par les besoins et les capacités du bénéficiaire, et une offre locale déterminée par le contexte et les ressources à la disposition des acteurs locaux en charge de l'insertion. Elle s'effectue enfin dans le cadre de structures mises en place au niveau local et implique la coordination de différents types d'acteurs locaux.

Le dispositif RMI insiste sur les dimensions sociales et professionnelles de l'insertion mais dans les préoccupations des pouvoirs publics tout comme dans la pratique des acteurs chargés de sa mise en œuvre ainsi que dans les rapports, études et évaluations diverses, quasiment seul l'objectif d'insertion professionnelle est véritablement mesuré et analysé.

La pratique contractuelle combine plusieurs éléments : signature, objectifs, actions d'insertion, délai du contrat, enchaînements, suivi et bilan. Les actions d'insertion concernent aussi bien de champ de l'emploi ou de la formation que celui du logement, de la santé ou du suivi social et familial. En principe, elles organisent un processus par étapes qui dans la représentation des acteurs sert de norme d'action pour construire une démarche d'insertion adaptée aux profils des allocataires. Du fait de son caractère décentralisé, la pratique contractuelle présente des modalités d'application très diversifiées entre les différents départements, fonction des ressources disponibles, des contextes socio-économiques et de la mobilisation des acteurs locaux.

Alors que dans la première période, le contrat a suscité des analyses très générales sur l'originalité qu'il institue dans le système des politiques sociales mais aussi sur sa nature juridique, dans les droits et devoirs qu'il crée pour la collectivité et pour le bénéficiaire ainsi que sur le type de lien qu'il entretient avec l'allocation²⁸ et que la commission d'évaluation du RMI suggérait que la seule prise en compte du taux de contrat sous-estimait la réalité des processus d'insertion engagés, le rapport de la Cour des Comptes 1995 analyse la procédure contractuelle dans les transitions qu'elle est censée organiser et note des résultats décevants en termes d'insertion professionnelle. Ce même rapport insiste non seulement sur la diversité et l'hétérogénéité des pratiques départementales et infra départementales interprétées en termes de mobilisation différentielle des acteurs locaux mais également sur l'opportunité de la procédure contractuelle elle-même aussi diversement comprise et appliquée. D'ailleurs, les préconisations portent sur les allègements à apporter au contrat voire sa suppression éventuelle pour certains publics bénéficiaires²⁹ afin de cibler les interventions sociales sur des publics considérés comme prioritaires et pour lesquels le contrat aurait un caractère nécessairement plus exigeant.

La faiblesse persistante de la contractualisation, l'insertion problématique des bénéficiaires et le coût du dispositif révèlent finalement les difficultés et les limites d'une politique sociale dans un contexte marqué par la pénurie d'emplois. Elles orientent les questions d'évaluation sur l'agencement institutionnel, sur les normes d'intervention et sur les publics bénéficiaires.

Le modèle du parcours-insertion est de plus en plus fissuré du fait d'un contexte économique défavorable, par la précarité des emplois offerts mais également par les mesures d'aide aux emplois non marchands qui contribuent à maintenir des bénéficiaires dans le dispositif ainsi qu'à brouiller les limites entre activité et inactivité.

²⁸ *Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France.* Sylvie Morel, Puf, coll. « Le Lien social », 2000.

²⁹ Notamment ceux qui sont en attente d'une autre allocation, telle l'AAH, ou pour des bénéficiaires ayant de petites activités à temps partiel.

Face à la progression du nombre de bénéficiaires, notamment ceux de longue durée, aux phénomènes de récurrence mais aussi aux changements de profils des bénéficiaires les pratiques locales dans l'utilisation du contrat se font plus sélectives

2-3 Les apports de l'évaluation

Contractualisation et dualisation des bénéficiaires du RMI

En 1999, une évaluation faite à partir de l'enquête INSEE 1998 montre que le contrat signé par ceux qui déclarent en avoir signé un, comporte très souvent des actions visant le champ emploi-formation et qu'il concerne potentiellement les plus proches du marché du travail. Cette prédominance de l'insertion professionnelle explique *a contrario* la faible contractualisation des moins « employables »³⁰ et l'affaiblissement des mesures visant l'insertion sociale. Pourtant la confrontation des données sur les contrats telles qu'enregistrées par les administrations et des opinions des bénéficiaires appréhendées par enquête montrent qu'en dépit d'une majorité de contrats signés et orientés vers l'emploi, les bénéficiaires valorisent davantage leurs efforts personnels relativement à l'aide apportée par le contrat. Inversement, l'accompagnement social occupe une place plus modeste dans les contrats signés mais son rôle est plus fortement apprécié par les bénéficiaires³¹.

La mesure de l'effet propre du contrat en termes d'insertion professionnelle reste modeste. Certes, il augmente la probabilité de sortir du RMI en accédant à un emploi aidé mais plus rarement à un emploi ordinaire du secteur marchand. Par ailleurs, compte tenu de la précarité des emplois retrouvés, la durabilité de la sortie du dispositif n'est pas assurée.

Enfin, la fonction de sas vers l'emploi que jouaient partiellement les mesures d'aide aux emplois non marchands (CES/CEC) fonctionne de moins en moins dans un contexte de pénurie globale des emplois et par la diminution des enveloppes consacrées à ces moyens. Depuis le recentrage des CES/CEC vers des publics prioritaires au milieu des années 90 ces mesures restent néanmoins fondamentales pour certains allocataires, notamment ceux qui ont connu une période de chômage de longue durée. L'instance d'évaluation sur les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand indique par exemple que la décision d'accepter un emploi aidé est prise souvent faute d'autres possibilités pour sortir de la dépendance, au moins provisoirement, des minima sociaux³².

Ainsi, les analyses mettent en évidence des usages différenciés et sélectifs du contrat qui fondent une partition implicite des bénéficiaires ; d'un côté, les allocataires considérés comme proches de l'emploi pour lesquels la contractualisation n'est pas nécessaire ou alors doit permettre une sortie rapide du dispositif en formalisant des actions dirigées vers l'emploi ; d'un autre côté, les allocataires pour lesquels le dispositif s'apparente davantage à un revenu d'existence où le rôle de la contractualisation, si elle existe, doit permettre de gérer les problèmes sociaux ou familiaux mais sans réelle perspective de sortie vers l'emploi.

³⁰ « Contrats d'insertion et sortie du RMI : évaluation des effets d'une politique sociale », J.-P. Zoyem, *Économie et Statistique*, n° 346-347, 2001.

³¹ « Les contrats d'insertion du RMI : pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires », D. Demailly, J. Bouchoux, J.-L. Outin, *Études et Résultats*, n°193 septembre 2002

³² Rapport de l'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, La Documentation française, 2001.

Le rapport de la Cour des Comptes (2001) revient sur la procédure contractuelle et rappelle que la gestion des contrats doit mieux garantir le lien entre l'aide accordée et l'effort personnel du bénéficiaire notamment par le renforcement des sanctions en cas de non-respect du contrat. Elle considère que le taux de contractualisation présente encore un intérêt limité du fait de la diversité des pratiques départementales et préconise une harmonisation fondée sur des nomenclatures communes, sur une meilleure connaissance grâce aux outils statistiques et informatiques et sur un renforcement du suivi et du contrôle des bénéficiaires en ce qui concerne le respect du contrat.

La décentralisation du RMI qui met fin en matière d'insertion au partage des responsabilités entre le département et l'Etat et la création du contrat d'insertion- Revenu minimum d'activité qui introduit une contrepartie d'activité en échange d'un revenu, constituent des formes de réponses aux critiques des rapports de la Cour des Comptes. Néanmoins, ces réponses réactivent les risques de dérive du dispositif d'insertion français vers un modèle proche du « *Workfare* » ainsi que les risques liés à l'affaiblissement de la solidarité nationale et de justice sociale³³.

L'efficacité de l'insertion sociale et les trappes

La persistance d'un nombre élevé de bénéficiaires et le coût du dispositif orientent les différentes analyses du RMI à partir du milieu des années 90 dans le prolongement des rapports publiés par la Cour des Comptes en 1995 puis en 2001. Ces deux rapports ont en commun de s'intéresser à la faible efficacité du dispositif d'insertion mesurée en termes d'accès à l'emploi et de la plus ou moins forte mobilisation des acteurs locaux. Ce faisant, ils ont réactivé des débats plus anciens sur le montant des aides à accorder aux indigents valides et/ou sur le type de contrepartie que l'on peut exiger au versement de l'allocation avec l'idée sous-jacente qu'une politique sociale trop généreuse risquerait d'encourager l'oisiveté.

Pourtant, les travaux du CERC³⁴ portant sur l'ensemble des minima sociaux notaient le décrochage de l'effort consenti par la collectivité sur longue période par rapport au nombre de bénéficiaires dû notamment à la non-revalorisation des minima sociaux dont le pouvoir d'achat s'est dégradé relativement à l'ensemble des revenus d'activité. Les revalorisations partielles obtenues à la suite du mouvement des chômeurs de 1997-1998 témoignent de la prise en compte tardive par les pouvoirs publics de la faiblesse du niveau des minima sociaux mais également de leur méfiance persistante vis-à-vis des pauvres valides. Ainsi, la question de savoir si le niveau du RMI contribuait à une réduction de la pauvreté a été, contrairement à la première période, reléguée au second plan au profit de considérations plus étroites sur les effets incitatifs de l'allocation et implicitement sur la question du coût du dispositif.

Les interrogations sur les « trappes à inactivité » sont récurrentes dans la pensée libérale et partent de l'idée que les ressources procurées par l'activité en comparaison avec celles obtenues par une prestation peuvent ne pas être suffisamment attractives pour inciter à la reprise d'activité lorsqu'on est au chômage (« trappes à chômage ») ou accroître son offre de travail lorsqu'on est en emploi (« trappes à pauvreté »). Cette problématique générale concernant les incitations était déjà présente au moment de la création du dispositif RMI non seulement au niveau du montant de l'allocation qui a été fixé entre un minimum nécessaire

³³ « Une réforme problématique : la décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité. », M. Dollé, *Droit social*, n° 7/8, 2003.

³⁴ *Les minima sociaux : 25 ans de transformation*. Cerc-Association, Paris, Dossier, n°2, juin 1997.

pour subvenir aux besoins et un maximum représenté par le SMIC³⁵ (de telle manière que dans aucune configuration familiale, il ne puisse être supérieur au SMIC) mais également dans les dispositions relatives à l'intéressement. Toutefois, dans le rapport de la commission d'évaluation comme dans les travaux qui l'ont accompagné, la thématique des incitations est restée secondaire dans l'ensemble des questionnements sur le RMI.

En revanche, à partir du milieu des années 90, plusieurs rapports traitent peu ou prou des liens RMI/incitations financières notamment ceux réalisés par le CSERC (1997)³⁶, par le CAE (1998)³⁷ et le CGP (2000)³⁸ sur la base de travaux d'évaluation réalisés antérieurement. Les approches des incitations qui y sont développées s'appuient fréquemment sur des méthodologies similaires ; les raisonnements s'effectuent dans un cadre micro-économique et présupposent la rationalité de l'allocataire qui compare les gains monétaires issus de l'activité aux coûts directs et aux coûts d'opportunité engendrés par sa participation au marché du travail. Les critiques portent sur la nature de l'allocation RMI dont la caractéristique différentielle interdit à une personne inactive ou au chômage reprenant un emploi de voir augmenter significativement son revenu dans la mesure où la condition de ressources réduit la prestation lorsque le revenu augmente. Le mécanisme de l'intéressement dont l'objet est d'atténuer le caractère différentiel de l'allocation en autorisant un cumul partiel et temporaire entre revenu d'activité et une partie du RMI a été assoupli en 1998³⁹ dans le cadre de la loi contre les exclusions. La modification des règles concernant l'intéressement est d'ailleurs intéressante à observer en ce sens qu'elle prend acte de la précarité des emplois offerts et contribue tout autant à brouiller encore davantage les frontières entre chômage indemnisé, RMI et emploi en autorisant des trajectoires complexes pour les allocataires ayant pu reconstituer des droits à indemnisation⁴⁰. Du point de vue des pouvoirs publics enfin, elle traduit l'analyse qui est faite des effets pervers de l'allocation RMI.

L'embellie économique de la fin des années 90 qui a vu le chômage refluer dès 1998 ne s'est répercutée qu'avec retard sur le nombre d'allocataires au RMI⁴¹ induisant une radicalisation des études portant sur les effets désincitatifs et les effets pervers d'une culture d'assistée dans laquelle se trouverait certains allocataires.

L'estimation des gains financiers à la reprise du travail pour les allocataires RMI qui s'effectue par comparaison des « taux marginaux de prélèvement » selon diverses configurations familiales et selon divers types d'emplois de référence montre, qu'au-delà de la période d'intéressement, le revenu disponible après reprise d'activité n'est avantageux que pour un emploi au voisinage du SMIC à temps plein mais faible ou nul pour un demi-SMIC. Une évaluation de la population concernée par ces situations a même été réalisée en 1999 et conduit à une estimation d'environ 4 millions d'individus qui seraient soumis à un taux marginal supérieur à 95% et conclut que près de la moitié des chômeurs n'aurait aucune incitation financière à reprendre un emploi⁴². Le poids de la méthodologie économétrique utilisée et le rôle des hypothèses sous-jacentes sont révélateurs d'une nouvelle vision du RMI

³⁵ « Seuils de pauvreté et montant des minima sociaux. Remarques sur les usages et les discours. », Bernard Aubert. *Recherches et Prévisions*, n° 50/51 décembre 1997/mars 1998.

³⁶ *Minima sociaux : entre protection et insertion*. CSERC. La Documentation française, 1997.

³⁷ *Fiscalité et redistribution*, François Bourguignon, CAE, La Documentation française, 1998.

³⁸ *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*. Rapport du groupe présidé par J.-M. Belorgey, CGP, La Documentation française, 2000.

³⁹ Les possibilités de cumul ayant été portées à un an.

⁴⁰ « Les sorties du RMI : des motifs souvent multiples et imbriqués », D. Demailly, *Études et Résultats*, n°19, mai 1999.

⁴¹ Le nombre d'allocataires RMI a baissé en 2000 et 2001.

⁴² « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », G. Laroque et B. Salanié, *Économie et Statistique*, n°32, 1999.

—élément perturbateur du marché du travail- plutôt qu’outil de lutte contre la pauvreté. Ces évaluations laissent de côté aussi bien la question de l’exclusion et de la nécessaire resocialisation que celle des conditions de vie et illustre une démarche qui procède par simplifications.

C’est d’ailleurs en partant de ce type de constat et de l’importance des emplois précaires sur le marché du travail que plusieurs travaux visant à instituer une formule inspirée plus ou moins directement de l’impôt négatif ont été proposés⁴³ afin de soutenir les bas revenus. Certains se situent sur le plan théorique et recherchent un dispositif combinant justice sociale et incitation au travail sous la contrainte d’un coût acceptable pour la collectivité. Ils ont donné lieu notamment aux discussions relatives à la mise en place de l’ACR (*Allocation Compensatrice de Revenu*⁴⁴) ou à des études comparatives sur les caractéristiques des minima sociaux dans plusieurs pays⁴⁵. D’autres, en restant dans le cadre des dispositifs existants ont recherché une plus grande cohérence dans l’ensemble des minima sociaux telle par exemple, l’introduction à partir de 1999 des mesures d’intéressement pour les bénéficiaires de l’API dont les possibilités de cumul entre allocation et revenus d’activité ont été alignées sur celles de l’ASS et du RMI.

Enfin, au-delà des minima sociaux, la recherche d’un dispositif incitatif de caractère permanent à trouver une application avec la mise en place de la prime pour l’emploi (PPE) en 2000⁴⁶. Celle-ci s’adresse à l’ensemble des salariés modestes et a essentiellement pour ambition de creuser l’écart entre revenus du travail et revenus sociaux particulièrement du RMI, responsable des « trappes à inactivité ». On peut néanmoins considérer que cette politique publique pallie autant les défaillances du marché du travail qu’elle contribue à construire de nouvelles normes d’emploi et de nouvelles catégories de bénéficiaires et notamment celles des travailleurs pauvres⁴⁷.

La qualification du pauvre

La représentation du Rmiste qui transparaît des travaux portant sur les effets incitatifs est celle d’un allocataire rationnel maximisant les avantages sociaux des différents dispositifs et effectuant des arbitrages revenus/loisirs pour déterminer son comportement d’activité. Or, les difficultés administratives d’accès à la prestation, les risques d’interruption de paiement ou même l’importance du non-recours attestent qu’une fraction non négligeable des allocataires réels ou potentiels ne maîtrise qu’imparfaitement le dispositif. Les modélisations fondées sur des cas-types supposent pourtant de se projeter dans une rationalité économique de court terme négligeant la dimension statutaire procurée par le travail et le fait que les calculs éventuels effectués par les allocataires s’inscrivent dans des contextes et des parcours singuliers⁴⁸. Par ailleurs, l’évaluation des gains financiers des bénéficiaires du RMI telle

⁴³ *Plein emploi*, Rapport Pisani-Ferry, CAE, La Documentation française, 2000.

⁴⁴ « Pour la création d’une allocation compensatrice de revenu », R. Godino, *Notes de la Fondation Saint Simon*, février 1999.

⁴⁵ Revenus minima garantis et incitation au travail : une comparaison internationale, Eliane Jankéliovitch-Laval et Antoine Math, *Recherches et Prévisions*, n° 50/51 Décembre 1997/mars 1998.

⁴⁶ La PPE a été mise en place suite à l’annulation par le conseil constitutionnel des allègements de CSG votés par le parlement obligeant le gouvernement à trouver un autre instrument de lutte contre la pauvreté au travail. La PPE s’inscrit néanmoins dans l’ensemble des réflexions sur les transitions entre RMI et emploi même si son origine semble liée à une raison fortuite.

⁴⁷ « Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux », C. Lagarenne et N. Legendre, *Économie et Statistique*, n° 335, 2000.

⁴⁸ « Pourquoi sortir du RMI ? », F. Dubet et A. Vérétoit, *Revue française de sociologie*, juillet/septembre 2001, p. 42-3.

qu'elle est représentée dans les études sur cas-types s'effectue par comparaison de situations financières contrastées entre un ménage fictif doté d'un revenu d'activité au niveau du SMIC ou d'un demi-SMIC et d'un ménage qui ne vit que de prestations sociales. Pourtant, de nombreux allocataires vivent des situations plus complexes en enchaînant ou en cumulant partiellement activités réduites, RMI et chômage indemnisé⁴⁹. C'est d'ailleurs pour répondre aux limites inhérentes aux analyses en termes de cas-types et pour évaluer plus finement les effets sur les comportements d'activité de ménages représentatifs d'une population réelle que des analyses de microsimulation se sont développées⁵⁰.

Les raisonnements en termes d'incitation partent de l'idée que les bénéficiaires du RMI, notamment ceux qui restent durablement dans le dispositif s'enfermeraient dans l'assistance et perdraient rapidement leur « employabilité ». L'exposé des motifs qui a présidé à la création du contrat d'insertion-Revenu minimum d'activité en 2004 et qui en fait un instrument d'incitation à l'activité des bénéficiaires les plus éloignées de l'emploi s'inscrit dans cette filiation en opérant un tri en fonction de la durée de présence dans le dispositif⁵¹. Pourtant, depuis le milieu des années 90, on observe des allocataires en emploi qui restent durablement au RMI faute d'une rémunération et/ou d'une stabilité suffisante dans l'emploi occupé.

Les travaux portant sur les démarches de recherche d'emploi effectuées par les allocataires au RMI⁵² montrent qu'ils sont actifs dans cette recherche et que leurs prétentions salariales sont faibles comparativement aux autres chômeurs, atténuant la représentation commune d'un bénéficiaire vivant passivement dans un statut d'assisté mais néanmoins calculateur et profiteur de la solidarité nationale. Une des constantes des évaluations depuis 1988 est d'ailleurs de montrer que le travail reste la référence dominante pour les bénéficiaires du RMI mais qu'ils rejettent les emplois précaires, à temps réduit ou occasionnels.

Attribuer trop exclusivement le niveau élevé d'allocataires RMI aux caractéristiques du dispositif et à l'absence d'incitations a partiellement masqué les causes structurelles, notamment celles liées à l'affaiblissement des normes d'emploi et aux modifications du système d'indemnisation⁵³ faisant jouer au dispositif un rôle de réceptacle pour des chômeurs non ou peu indemnisés⁵⁴; c'est finalement un résultat paradoxal des évaluations portant sur les incitations.

3- Retour sur les méthodes

Cette période est, tout au moins au niveau des évaluations nationales, marquée par l'intérêt que soulèvent les outils utilisés généralement par les économistes et les économètres. À côté des enquêtes traditionnelles telles que celles qui ont été menées par la DREES ou l'INSEE sur le contrat d'insertion, on trouve la volonté d'exploiter des données longitudinales (ou quasi-longitudinales) pour pouvoir mettre en place des estimations de durée dans le dispositif, de taux de sortie...pour le RMI comme pour les dispositifs des politiques d'emploi. Le

⁴⁹ Le RMI dans les têtes, dans les textes et dans les poches, P. Strobel, DREES MIRE 1999.

⁵⁰ Pour une approche générale sur les microsimulations « Évaluer les politiques familiales et sociales : MYRIADE, un outil de microsimulation à la CNAF », *Recherches et Prévisions*, n°66, décembre 2001 et « Dossier MICROSIMULATION » *Économie et Statistique*, n° 315, 1998.

⁵¹ Le contrat d'insertion-Revenu minimum d'activité s'adresse aux allocataires RMI de plus d'un an dans le dispositif. Initialement, le projet retenait une durée de présence de 2 ans.

⁵² « Salaire de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum », Laurence Rioux, *Économie et Statistique*, 346-347, 2001.

⁵³ Sur cette période, il s'agit essentiellement des restrictions des conditions d'entrée à l'ASS en 1997. La période précédente avait vu la mise en place de l'AUD en 1992.

⁵⁴ « Le RMI comme mode particulier d'indemnisation du chômage », F. Audier, A-T. Dang, J.-L. Outin, in *Les politiques sociales catégorielles : Fondements, portée et limites*, Tome 2, Coll. « Logiques économiques », L'Harmattan, 1998.

développement de fichiers permettant la simulation des trajectoires pour des catégories variées de bénéficiaires relève de préoccupations similaires. L'analyse et les estimations se fondent sur des modèles qui se veulent explicatifs en s'appuyant sur les hypothèses souvent exagérément simplifiées du calcul économique. D'une certaine façon, on peut dire qu'on sacrifie partiellement la recherche d'une forme de connaissance empirique de la réalité du dispositif et de son insertion dans la politique sociale à une estimation « fine » de l'effet de ce dispositif en se situant dans un cadre normé *a priori* par les modes de fonctionnement du discours économique.

En revanche, nombre d'études locales conservent le souci d'une connaissance descriptive et opérationnelle ; l'évaluation repose sur un cadre de pensée qui s'apparente à celui développé dans les études antérieures même s'il est fréquent que les questionnements se focalisent sur un aspect du dispositif d'insertion ou sur un public particulier (les liens emplois-formation, les problèmes relatifs au logement ou à la santé, les nouveaux arrivants ou les allocataires les plus anciens, ...) Les objectifs de ces évaluations sont liés aux besoins spécifiques des départements ou des collectivités territoriales dans la mise en place de leurs politiques⁵⁵. Elles utilisent à la fois des approches quantitatives en exploitant les données administratives issues des fichiers de gestion, des approches plus institutionnelles des acteurs en charge de l'insertion ou des enquêtes directes auprès des allocataires⁵⁶. La combinaison de différentes sources ouvre des possibilités de repérage des bénéficiaires dans toutes les dimensions institutionnelles, comportementales et temporelles qui peuvent éclairer les parcours et l'efficacité du dispositif. Toutefois, la coordination des modes de définition manque : il n'y a pas, semble-t-il, de procédures harmonisées (en matière de recueil d'informations, de nomenclatures ou d'objectifs...) qui puissent permettre de cumuler les résultats de ces études, de faire la part des spécificités locales dans le fonctionnement du dispositif et d'en donner une interprétation.

Conclusion

Le passage d'une démarche globale comme celle de la première évaluation à des problématiques plus restreintes constitue le trait dominant des évaluations du RMI depuis sa création même si ce passage ne s'est effectué que progressivement du fait de la persistance d'une situation économique dégradée.

La première période est marquée par une évaluation pluraliste dans ses objectifs et ses méthodes et utilise la diversité des outils quantitatifs et qualitatifs à la disposition des sciences sociales. Si la complexité du dispositif RMI et son caractère novateur dans le champ des politiques sociales justifiaient cette démarche qui se situe dans une logique de compréhension, elle n'a eu que peu d'effets pratiques dans la mesure où les modifications introduites n'ont été que marginales (réforme de l'intéressement notamment). Les évaluations de la seconde période, bien que plus étroites dans leurs objectifs et leurs méthodes, ont pourtant trouvé une finalité plus opérationnelle et se sont concrétisées par des modifications substantielles du

⁵⁵ Voir par exemple : Claudine Offredi *et alii*, *RMI et longue durée, qui et pourquoi ? (Caractéristiques de la population ; Parcours et besoins)* Université Pierre Mendès-France Grenoble II, 1998.

Frédérique Bourgeois, Cyril Kretzschmar, Mireille Lapore *et alii*, « Le devenir professionnel des bénéficiaires du RMI en Rhône-Alpes », *Économie et Humanisme*, décembre 2001.

⁵⁶ Isa Aldeghi, Christine Olm, « Les méthodes pour connaître les allocataires du RMI : données d'enquête et fichiers administratifs », *Cahier de recherche CREDOC*, Octobre 2003, n° 189. Voir le travail qui a été réalisé au Matisse, J.-L. Outin *et alii*, *RMI et marché du travail : « les régimes locaux d'insertion »*, Rapport CGP, Mars 2004.

dispositif tant en ce qui concerne la prestation (réforme du barème, des allocations logement, de l'intéressement ...) que de son agencement institutionnel (décentralisation du dispositif).

Si la démarche large de la première période s'accordait avec une prise en charge globale des problèmes de pauvreté, celle de la seconde période conduit à distinguer davantage les aspects sociaux des aspects économiques. Cette approche duale renvoie la prise en compte des droits sociaux dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions ce qui a pour effet de repousser encore davantage les questions relatives au RMI vers la seule insertion professionnelle.

Les pouvoirs publics ont recherché des critères clairs et relativement simples pour légitimer leurs actions en s'appuyant le plus souvent sur les travaux d'évaluation qui présentent une lisibilité suffisante au risque d'objectiver des représentations stéréotypées des bénéficiaires comme celles véhiculées par les figures du désincité ou de l'exclu alors même que paradoxalement, la majorité des évaluations menées insiste davantage sur la grande diversité des bénéficiaires et de leurs trajectoires ainsi que sur la pluralité des usages auxquelles renvoie le RMI.

Dans l'évaluation « institutionnelle » du RMI de la seconde période et notamment dans les rapports de la Cour des Comptes, la plus ou moins forte intensité de la mobilisation des acteurs locaux est devenue centrale pour expliquer des performances différenciées : leur implication active permettrait de limiter sinon d'inverser, les logiques économiques locales à l'œuvre. Appréhendée par une série d'indicateurs de gestion territoriale (modalités de suivi, contrôle...), cette mobilisation tend à construire un modèle de bonnes pratiques en matière d'intervention sociale. Ce référent contribue à faire porter la responsabilité des éventuels échecs de la politique d'insertion sur les travailleurs sociaux et accrédite l'idée qu'une partie des bénéficiaires du RMI n'effectue pas toutes les démarches nécessaires pour sortir du dispositif. Les conclusions que l'on peut tirer de ces rapports (responsabilisation plus importante des acteurs locaux, exigence de contreparties pour les bénéficiaires...) convergent avec celles relatives aux études plus spécifiques consacrées aux effets désincitatifs pour lesquelles la persistance d'un nombre élevé de bénéficiaires s'expliquerait par les caractéristiques du dispositif insuffisamment orientées vers l'emploi, complexe et produisant des effets pervers.

Dans les deux cas, les évaluations qui se réfèrent aux évolutions du contexte macro-économique ou à celles des différents bassins d'emploi ou les évaluations qui rappellent les transformations de la protection sociale sont évacuées au profit d'évaluations portant essentiellement sur la stratégie des différents acteurs (bénéficiaires et/ou travailleurs sociaux).

